Tweede Kamer der Staten-Generaal 2

Vergaderjaar 2015–2016

34 386 EU-voorstel: Europese Toegankelijkheidsakte COM (2015) 615

22 112 Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 2 HERDRUK[1]

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 13 januari 2016

Overeenkomstig de bestaande afspraken ontvangt u hierbij een fiche, dat werd opgesteld door de werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen (BNC).

Fiche: Richtlijn inzake de toegankelijkheidseisen voor producten en diensten

De Minister van Buitenlandse Zaken,
A.G. Koenders

[1] Eerder abusievelijk gedrukt onder Kamerstuk 22 112, nr. 2052 wat hiermee komt te vervallen

kst-34386-2-n1
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2016

Fiche: Richtlijn inzake de toegankelijkheidseisen voor producten en diensten

1. Algemene gegevens

a) *Titel voorstel*
Voorstel voor een Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende de onderlinge aanpassing van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen van de lidstaten inzake de toegankelijkheidseisen voor producten en diensten.
b) *Datum ontvangst Commissiedocument*
2 december 2015
c) *Nr. Commissiedocument*
COM (2015) 615
d) *EUR-Lex*
http://eur-lex.europa.eu/procedure/NL/2015_278?qid=1451468989365&rid=1
e) *Nr. impact assessment Commissie en Opinie Impact-assessment Board*
SWD(2015) 264
Het impact assessment vindt u hier.
f) *Behandelingstraject Raad*
Raad Werkgelegenheid, Sociaal Beleid, Volksgezondheid en Consumentenzaken (EPSCO). De bijlagen bij de richtlijn met productbeschrijvingen worden mogelijk in de Raadswerkgroep Technische harmonisatie behandeld.
g) *Eerstverantwoordelijk ministerie*
Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport
h) *Rechtsbasis*
Artikel 114, lid 1, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU).
i) *Besluitvormingsprocedure Raad*
Gekwalificeerde meerderheidsbeslissing in de Raad.
j) *Rol Europees Parlement*
Medebeslissing door het Europees Parlement, volgens de gewone wetgevingsprocedure.

2. Essentie voorstel

• *Inhoud voorstel*

Op 2 december jl. heeft de Europese Commissie haar voorstel over de Toegankelijkheidsakte (*European Accessibility Act)* bekend gemaakt. De voorgestelde nieuwe richtlijn gaat over de toegankelijkheid van bepaalde producten en diensten voor personen met een functionele beperking.

Het voorstel is bedoeld om de toegankelijkheid van producten en diensten voor personen met een functionele beperking te vergroten. Hiermee beoogt het voorstel een nadere invulling te geven aan het VN-Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap en sluit aan bij de horizontale richtlijnvoorstel gelijke behandeling buiten arbeid. Meer specifiek stelt de Commissie voor om een aantal producten en diensten toegankelijker te maken voor mensen met een handicap door gemeenschappelijke eisen te stellen, hetgeen tevens bij zou dragen aan de werking van de interne markt voor deze producten.

Aanleiding voor het voorstel

De Europese Commissie constateert dat de huidige nationale toegankelijkheidseisen voor specifieke producten en diensten van lidstaat tot lidstaat verschillen, en soms zelfs binnen een lidstaat. Dit leidt volgens de

Commissie tot een versnippering van de markt voor toegankelijke producten en diensten en daardoor tot extra lasten voor het bedrijfsleven als bedrijven toegankelijke producten en diensten grensoverschrijdend aan consumenten ter beschikking willen stellen. Nationale toegankelijkheidseisen verschillen van elkaar in toepassingsgebied (op welke producten en diensten en op wie zij precies van toepassing zijn), in de mate van gedetailleerdheid en in de technische details zelf. Het verschil in toepassingsgebied betekent ook dat in sommige lidstaten voor bepaalde producten of diensten gedetailleerde voorschriften zijn vastgesteld, terwijl er in andere lidstaten helemaal geen voorschriften voor bestaan. De Commissie constateert dat momenteel op EU-niveau geen sprake is van coördinatie van nationale wetgeving inzake de toegankelijkheid van producten en diensten. En dat een gemeenschappelijke definitie van de manier waarop producten en diensten toegankelijk moeten worden gemaakt, ontbreekt. Hierdoor ontstaat het risico van uiteenlopende benaderingen en eisen over toegankelijke goederen en diensten. Aanbieders die hun producten of diensten in andere lidstaten willen aanbieden, kunnen volgens de Commissie als gevolg van verschillen in toegankelijkheidseisen, te maken krijgen met extra kosten voor het bestuderen van de verschillende regels en vooral voor het aanpassen van hun product of dienst om aan de voorschriften van een bepaalde nationale of zelfs regionale markt te voldoen. Hierdoor zouden ze niet optimaal gebruik kunnen maken van schaalvoordelen en niet te volle kunnen profiteren van de omvang van de markt voor toegankelijke producten en diensten. De kosten om producten of diensten aan uiteenlopende nationale voorschriften aan te passen, kunnen volgens de Commissie met name voor kleine en middelgrote ondernemingen (mkb) een zware last betekenen.

Een ander probleem dat de Commissie met deze richtlijn beoogt op te lossen, is een gebrek aan coördinatie op EU-niveau over de uitwerking van toegankelijkheidsverplichtingen op gebieden zoals overheidsopdrachten of de Europese structuur- en investeringsfondsen. De Commissie acht de huidige situatie niet bevorderlijk voor grensoverschrijdende deelname aan openbare aanbestedingen. Uit recent onderzoek blijkt dat het huidige aandeel van grensoverschrijdende overheidsopdrachten zeer laag is en dat de verschillen tussen nationale wettelijke voorschriften en de uiteenlopende praktijken van aanbestedende diensten, onder meer op het gebied van toegankelijkheid, een belemmering vormen voor grensoverschrijdende openbare aanbestedingen. Deze situatie kan in de ogen van de Commissie bij het Europese bedrijfsleven tot onzekerheid leiden over de precieze eisen van de aanbestedende dienst en de juiste manier om te concurreren met andere bedrijven die soortgelijke producten en diensten aanbieden.

De Commissie heeft ter voorbereiding op deze richtlijn een inventarisatie uitgevoerd naar de problemen die aanbieders van producten en diensten respectievelijk mensen met een functionele beperking ervaren. Hieruit bleek dat het grootste aantal gemelde problemen betrekking had op de gebouwde omgeving, vervoer en ICT, met inbegrip van internet. Dit zijn de belangrijkste gebieden als het gaat om de toegankelijkheid van diensten. Op basis van een screening heeft de Commissie, uitgaande van de bevoegdheden van de EU en met behulp van een methode die in de effectbeoordeling bij dit voorstel, in meer detail wordt beschreven, een lijst met prioriteiten opgesteld. Op de lijst staan de producten en diensten waarvoor de Commissie toegankelijkheidsvoorzieningen het hardst nodig acht en gebieden waar vanuit de optiek van de Commissie sprake is van de grootste verschillen in wetgeving en meeste versnippering van de markt ofwel een zeer grote kans dat verschillen in wetgeving en versnippering van de markt zich gaan voortdoen:

- computers en besturingssystemen;
- digitale tv-diensten en -apparatuur;
- telefoniediensten en gerelateerde eindapparatuur
- elektronische boeken
- zelfbedieningsterminals zoals geldautomaten, kaartautomaten en incheckautomaten
- elektronische handel
- bankdiensten
- diensten voor personenvervoer, bijvoorbeeld per vliegtuig, trein, bus of over zee
- hotels en servicebalies.

• Impact assessment Commissie

Op basis van een eerste analyse heeft de Commissie besloten dit EU-initiatief uitsluitend te richten op een beperkt aantal prioritaire gebieden waar zij belemmeringen voor het verkeer van toegankelijke producten en diensten heeft geconstateerd die naar verwachting groter zullen worden en waar ingrijpen op Europees niveau toegevoegde waarde zou hebben.

Een vorm van regelgevende interventie leek de Europese Commissie de meest doeltreffende vorm van EU-optreden voor de aanpak van de huidige en verwachte problemen bij de werking van de markt voor toegankelijke producten en diensten. Daarmee kwam optie 1 te vervallen. Met name een richtlijn zou volgens de Commissie goed aansluiten bij de benadering die is gekozen bij vorige mededelingen en instrumenten van de Commissie en het onbelemmerde verkeer van toegankelijke producten en diensten waarborgen zonder verder te gaan dan noodzakelijk is.

De volgende vier opties zijn door de Commissie geselecteerd voor een verdere effectbeoordeling:

Optie 1: geen nieuwe maatregelen op EU-niveau (basisscenario).
Optie 2: een aanbeveling van de EU tot vaststelling van gemeenschappelijke toegankelijkheidseisen voor de geselecteerde producten en diensten en op het gebied van overheidsopdrachten. Deze optie biedt een oplossing voor het probleem in het basisscenario doordat er toegankelijkheidseisen in zijn opgenomen die op een specifieke lijst van producten en diensten en op de procedures rond overheidsopdrachten kunnen worden toegepast.
Optie 3: een EU-richtlijn tot vaststelling van gemeenschappelijke toegankelijkheidseisen voor een aantal geselecteerde producten en diensten en op het gebied van overheidsopdrachten, die van toepassing zijn op de lidstaten wanneer deze regels voor toegankelijkheid vaststellen. Deze optie houdt in dat de lidstaten niet verplicht worden gesteld binnen een bepaalde termijn wetgeving over toegankelijkheid vast te stellen, maar dat zij, als zij dit doen of al gedaan hebben, de EU-regels moeten volgen om de samenhang op de markt voor toegankelijke producten en diensten te waarborgen. Ook als zij geen regelgeving over toegankelijkheid vaststellen, moeten alle lidstaten het vrije verkeer van toegankelijke producten en diensten waarborgen en bij overheidsopdrachten uitgaan van gemeenschappelijke toegankelijkheidseisen.
Optie 4: een EU-richtlijn tot vaststelling van gemeenschappelijke toegankelijkheidseisen voor een aantal geselecteerde producten en diensten en op het gebied van overheidsopdrachten, die onmiddellijk van toepassing zijn op alle lidstaten. Deze optie verplicht alle lidstaten, ook als ze nog geen regelgeving inzake toegankelijkheid hebben vastgesteld, om nieuwe wetgeving inzake toegankelijkheid in te voeren die in overeenstemming is met de voorgestelde EU-regels. Zo worden de toegankelijk-

heidseisen in alle lidstaten volledig geharmoniseerd. De gevolgen voor elk product en elke dienst zijn afzonderlijk beoordeeld en voor elk ervan kunnen eventueel verschillende beleidsopties worden gebruikt.

Elk van de vier beleidsopties is beoordeeld op haar sociale, economische en milieueffecten in de mate waarin zij aan de beleidsdoelstellingen en de meer algemene doelstellingen van de EU beantwoordt. Een vorm van regelgevende interventie leek de meest doeltreffende vorm van EU-optreden voor de aanpak van de huidige en verwachte problemen bij de werking van de interne markt. Daarmee kwam optie 1 te vervallen.
Optie 2 zou in de optiek van de Commissie de beleidsdoelstellingen onvoldoende verwezenlijken. Met name de versnippering van de markt voor toegankelijke producten en diensten zou niet verdwijnen.
De opties 3 en 4 zouden het geconstateerde probleem het best aanpakken en de werking van de markt voor toegankelijke producten en diensten het meest verbeteren. Als de effecten van de twee beleidsopties met elkaar worden vergeleken, blijken ze met name te verschillen qua doeltreffendheid, kostenbesparingen ten opzichte van het basisscenario en het evenredigheidsbeginsel.
Optie 3 lijkt minder kostbaar voor het bedrijfsleven en meer in overeenstemming met de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid dan optie 4, aangezien de lidstaten geen strikte verplichting wordt opgelegd om regelgeving rond toegankelijkheid vast te stellen. Bij deze optie becijfert de Commissie de totale jaarlijkse administratieve lasten (voor de bedrijven die over toegankelijkheid rapporteren) op circa 107 miljoen EUR. Naar verwachting zullen de administratieve lasten bij optie 4 hoger zijn, aangezien deze optie meer verplichtingen voor het bedrijfsleven met zich meebrengt. De administratieve lasten voor bedrijven zouden volgens de Commissie uitkomen op ongeveer 126 miljoen EUR, aangezien alle leveranciers van de EU-markt in optie 4 informatie zouden moeten verstrekken.

De Commissie becijfert verder op basis van een aantal aannames dat de bespaarde nalevingskosten voor het bedrijfsleven bij optie 3 met 10 miljard EUR het grootst zijn. Bij optie 2 worden de besparingen geschat op 4 miljard EUR en bij optie 4 op 9 miljard EUR. Volgens de Commissie leidt de voorgestelde harmonisering van toegankelijkheidseisen tot lagere kosten voor het bedrijfsleven, omdat producten en diensten in mindere mate hoeven te worden aangepast voor de Europese markt.

De Commissie concludeert dat optie 3 vanuit economisch oogpunt aanvankelijk gunstiger is, maar minder doeltreffend bij het wegnemen en voorkomen van belemmeringen voor de markt voor toegankelijke producten en diensten. Optie 4 kan volgens de Commissie meer voordelen opleveren qua doeltreffendheid en sociale voordelen, omdat de optie onmiddellijk leidt tot het wegnemen en voorkomen van belemmeringen voor de markt voor toegankelijke producten en diensten, waarmee de hogere directe kosten van het scenario kunnen worden gecompenseerd. Uiteindelijk heeft de Commissie daarom voor optie 4 gekozen.

3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel

a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein

Het kabinetsbeleid is gericht om te komen tot een inclusieve samenleving: een samenleving, waaraan iedereen kan deelnemen op voet van gelijkheid. Het gaat om het openen en veranderen van de samenleving op alle vlakken, waardoor personen met een beperking zo weinig mogelijk gehinderd worden om te participeren en zo een bijdrage kunnen leveren aan de samenleving. Allerlei voorzieningen hebben tot doel mensen te

ondersteunen bij het vinden van werk, museumbezoek mogelijk te maken, horecagelegenheden te bezoeken of te winkelen. Denk ook aan aangepaste werkplekken, geleidestroken op trottoirs, toegankelijk openbaar vervoer, ringleidingen in theaters of websites waarop ook mensen met een visuele beperking goed kunnen navigeren. Met de bekrachtiging van het Verdrag van de Verenigde Naties inzake personen met een handicap wordt aan dit beleid een belangrijke impuls gegeven. De wetsvoorstellen die benodigd zijn voor de ratificatie van het Verdrag worden momenteel door de Tweede Kamer behandeld. De Kamer heeft op 12 januari een brief ontvangen met het oordeel van het kabinet over het (gewijzigde) amendement van het lid Van Dijk c.s., onder nummer 17 (Kamerstuk 33 990, nr. 17»).
Er is een belangrijke relatie tussen dit amendement en onderhavig voorstel voor een richtlijn. Beide beogen een verandering te bewerkstelligen in het denken over toegankelijkheid voor mensen met een functionele beperking onder andere door het aanbod van toegankelijke goederen en diensten te vergroten.

Bij het komen tot een inclusieve samenleving speelt «design for all (universeel ontwerp)» een belangrijke rol. «Design for all» betekent dat bij het ontwerpen en introduceren van goederen en diensten vooraf rekening gehouden wordt met alle gebruikers. Daardoor wordt het voor meer mensen – met of zonder functionele beperking – mogelijk om naar hun mogelijkheden mee te doen in de samenleving. Het beleid ten aanzien van «design for all» stelt zelfregulering centraal. «Design for all» komt uit producenten van goederen en diensten en ondernemers: het is immers aan hen om te bepalen welke producten en diensten ze willen ontwikkelen en aanbieden, en op welke consumenten ze zich willen richten.

In 2008 heeft de Europese Commissie een voorstel gepubliceerd voor een richtlijn inzake gelijke behandeling buiten de arbeid, ongeacht godsdienst of levensovertuiging, handicap, leeftijd of seksuele gerichtheid. Dat voorstel, dat gebaseerd is op artikel 19 VWEU, schept een kader voor het verbod van discriminatie op deze gronden. Bij de onderhandelingen over die richtlijn is de Nederlandse inzet er op gericht, de richtlijn zo veel mogelijk te laten aansluiten op de nationale beleidskeuzen en, daar waar dat niet mogelijk is, het creëren van voldoende ruimte voor lidstaten om eigen afwegingen te maken bij de naleving van de verplichtingen uit de richtlijn en de nakoming van die verplichtingen waar nodig in de tijd te spreiden. Voor wat betreft het verbod van discriminatie op grond van handicap heeft daarbij de verhouding met het VN-verdrag inzake de rechten van personen met een handicap (UNCRPD) bijzondere aandacht.

Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel + uitvoering toezeggingen

In het algemeen kan worden gezegd dat Nederland geleidelijk zal werken aan een meer toegankelijke samenleving waarin eenieder, met of zonder functionele beperkingen, zo veel mogelijk kan participeren. Indien er vooraf beter wordt nagedacht over de behoeftes van alle gebruikers, worden personen met een handicap minder geconfronteerd met drempels in de samenleving en zullen minder aanpassingen in een specifieke situatie nodig zijn. Dat is ook wat het richtlijnvoorstel beoogt onder andere door gemeenschappelijke eisen te stellen aan een aantal producten en diensten, hetgeen ook bij zou moeten dragen aan de werking van de interne markt voor deze producten.

Het kabinet onderschrijft in beginsel de doelstellingen van het voorstel. De indruk bestaat dat de Commissie in het impact assessment een vrij rooskleurig beeld schetst. Er is derhalve meer informatie nodig over de

kosten van het voorstel voor burgers, overheden, bedrijven en instellingen voordat een definitieve Nederlandse positie kan worden bepaald.

In dat kader dient over een aantal vragen van het kabinet helderheid te worden verkregen. Het gaat om de volgende vragen:

1. Focus op toegankelijkheid van mainstream producten
   Een eerste vraag is in hoeverre de focus van het voorstel op de toegankelijkheid van mainstream producten en diensten voor mensen met een functionele beperking zinvol is. Het gaat er in feite om dat mensen met een beperking kunnen deelnemen aan de maatschappij. Niet uit te sluiten valt dat dit doel ook kan worden bereikt doordat mensen met een beperking gebruik kunnen maken van hulpmiddelen in de vorm van producten en diensten die specifiek voor mensen met een functionele beperking zijn ontwikkeld. Welk van beide middelen maatschappelijk gezien optimaal is, verschilt van geval tot geval. Tegen deze achtergrond zou het kabinet graag inzicht krijgen in de onderbouwing van de keuze van de Commissie om het voorstel nadrukkelijk te richten op de toegankelijkheid van mainstream producten en diensten voor mensen met een functionele beperking.
2. Omvang van problematiek rond participatie
   In het verlengde van de voorgaande vraag constateert het kabinet dat het voorstel niet duidelijk maakt in hoeverre zich in de praktijk problemen voordoen rond de participatie van mensen met een functionele beperking en in hoeverre het voorstel dergelijke problemen zou oplossen. De Commissie geeft wel aan dat de vraag naar toegankelijke producten en diensten groot is en dat het aantal gebruikers met functionele beperkingen als gevolg van de vergrijzing significant zal toenemen. Op basis van deze constateringen ziet het kabinet aanzienlijke prikkels voor bedrijven om nieuwe toegankelijke producten en diensten te ontwikkelen en bestaande producten en diensten zo toegankelijk mogelijk te maken, voor zover deze dat momenteel nog niet zijn. Los van eventuele harmonisering van bestaande vereisten, geldt dat alvorens nieuwe of strengere regels worden geïntroduceerd om de mogelijkheden voor participatie te vergroten eerst dient vast te staan in welke mate deze participatie momenteel in de praktijk wordt belemmerd.
3. Omvang van problematiek functioneren markt voor toegankelijke producten en diensten
   Ten aanzien van het oogmerk het verbeteren van de markt voor toegankelijke producten en diensten zou het kabinet graag meer inzicht krijgen in welke barrières de Commissie heeft geïnventariseerd voor het vrije verkeer van deze producten en diensten. In de Impactassessment komen enkele voorbeelden naar voren van gebieden waar de Commissie verschillen in toegankelijkheidseisen constateert[2]. De volledige achterliggende analyse heeft de Commissie echter nog niet openbaar gemaakt. Bovendien blijkt uit de voorbeelden dat andere oplossingen dan Europese regelgeving denkbaar zijn om verschillen in regels tussen lidstaten te verkleinen en dat reeds met dergelijke oplossingen wordt gewerkt. Een voorbeeld is de Europese standaardisatie op het gebied van de gebouwde omgeving. Een andere denkbare oplossing is het voorzien in een universele dienstverplichting voor eindgebruikers met een handicap conform de Universele Dienstenrichtlijn (2002/22) of de vrijwillige formulering van toegankelijkheidsrichtsnoeren door bedrijven of economische sectoren.
4. Wijze van harmoniseren
   Indien blijkt dat verschillen in toegankelijkheidseisen tussen lidstaten inderdaad Europese regelgeving rechtvaardigen, dan vraagt het kabinet zich af of de wijze van harmonisatie die de Commissie

[2] Pagina 18 en verder van de Impact Assessment.

voorstelt – harmonisatie op basis van functionele eisen geldig voor alle lidstaten en gericht op een selectie van producten en diensten – de voorkeur verdient. Om de werking van de markt voor toegankelijke producten en diensten te verbeteren zou het kunnen volstaan om te kiezen voor voorwaardelijke harmonisatie, waarbij lidstaten de mogelijkheid behouden om geen toegankelijkheidseisen te stellen aan een groep producten en/of diensten. Evenzo zou een keuze voor technische eisen voordelen kunnen hebben boven functionele eisen, wanneer dit kan voorkomen dat lidstaten functionele eisen alsnog in nationale regels gaan uitwerken waardoor verschillen tussen lidstaten blijven bestaan en mogelijk zelfs toenemen.

Eerste inschatting van krachtenveld

Het krachtenveld is vooralsnog onbekend. Eerste inschatting is dat enkele lidstaten kritisch zullen staan ten opzichte van allerlei verplichtingen en de voorkeur hebben om het aan de markt willen overlaten.

4. Beoordeling bevoegdheid, subsidiariteit en proportionaliteit

a) Bevoegdheid

De Commissie baseert de bevoegdheid van de EU voor de voorgestelde richtlijn op artikel 114, lid 1, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU). De EU heeft op grond van artikel 114 van het VWEU de bevoegdheid maatregelen te nemen ter verbetering van de voorwaarden voor de totstandkoming en werking van de interne markt voor toegankelijke producten en diensten. Dit artikel maakt het mogelijk de toegankelijkheidseisen op EU-niveau te harmoniseren en tevens de belemmeringen aan te pakken die ervoor zorgen dat marktdeelnemers niet optimaal profiteren van de voordelen van de interne markt.
Artikel 114, lid 1, VWEU kan als rechtsgrondslag worden gebruikt, mits vaststaat dat sprake is van een belemmering van de werking van de interne markt of belemmeringen in de toekomst waarschijnlijk zijn.

b) Subsidiariteit

Het kabinet beoordeelt de subsidiariteit van het voorstel in beginsel positief, mits vaststaat dat sprake is van een belemmering van de werking van de interne markt of belemmeringen in de toekomst waarschijnlijk zijn. Verschillen tussen lidstaten inzake de toegankelijkheid van producten en diensten kunnen zodanig zijn dat zij leiden tot barrières in de grensoverschrijdende handel, meer rechtsonzekerheid en hogere transactiekosten. Dit kan bedrijven ervan weerhouden te investeren in nieuwe en meer innovatieve toegankelijke producten en diensten. De lidstaten blijven verantwoordelijk voor de regelgeving rond de toegankelijkheidseisen voor producten en diensten die voor zover bekend geen problemen opleveren op de interne markt.

c) Proportionaliteit

Het kabinet beoordeelt de proportionaliteit van het voorstel niet zonder meer positief. Voordat een definitief oordeel over proportionaliteit kan worden gegeven is het nodig antwoorden te verkrijgen op de eerder in dit fiche opgenomen vragen. Tevens is meer informatie nodig over de kosten van het voorstel voor overheden en bedrijven. IenM heeft ervaring opgedaan met harmonisering van de toegankelijkheid van incheckapparatuur (OV-chipkaart). De ervaring leert dat alleen met zeer vergaande voorschriften het doel van duidelijkheid bij fabrikanten/leveranciers wordt gehaald. De kosten van het volledig vervangen van alle kaartlezers om

aan nieuwe voorschriften voor toegankelijkheid te kunnen voldoen zijn in de orde van grootte van € 100 mln. geraamd. Het kabinet is bovendien van mening dat nader moet worden gekeken naar lichtere varianten, waaronder de onder 2 geschetste opties 2 en 3. Hierbij dient rekening gehouden te worden met de situatie per product/dienst, in het bijzonder in hoeverre er specifieke voorzieningen zijn voor mensen met een functionele beperking. Op het vlak van telecom/telefonie is bijvoorbeeld reeds een universele dienst aangewezen voor doven en slechthorenden. Voor randapparatuur is er specifieke software (op basis van een Europese standaard) waarmee de algemene randapparatuur/hardware voor de betrokkenen bruikbaar/toegankelijk wordt.
Ook heeft het kabinet zorg over de in het voorstel genoemde verplichtingen tot stellen van toegankelijkheidsvereisten bij aanbestedingen en concessies.

5. Financiële implicaties, gevolgen voor regeldruk en administratieve lasten

a) Consequenties EU-begroting

De consequenties zoals de Commissie aangeeft zijn laag (0,2 miljoen in 2019 en in eerdere jaren nog lager) en worden budgetneutraal gefinancierd door herschikking van EU-uitgaven.

b) Financiële consequenties (incl. personele) voor rijksoverheid en/ of decentrale overheden

Eventuele gevolgen voor de rijksbegroting zullen worden opgevangen door de beleidsverantwoordelijke ministeries. Financiële implicaties zijn voorstelbaar bij met name de departementen die beleidsverantwoordelijk zijn ten aanzien van de in annex 1 genoemde producten en diensten. Daarbij gaat het om OCW (audiovisuele diensten en apparatuur, elektronische boeken), IenM (zelfbedieningsterminals, personenvervoer voor alle modaliteiten en concessies) en EZ (computers, besturingssystemen, telefoniediensten en hotels).

Bij deze richtlijn wordt door de Commissie met name aandacht besteed aan de gevolgen voor bedrijven, maar minder aan de gevolgen voor (decentrale) overheden. Zolang het echt over het produceren van producten en diensten gaat is dat ook logisch, maar als het over bijvoorbeeld vervoer gaat dan moeten gemeenten daar rekening mee houden, bijvoorbeeld in hun aanbestedingen en concessies etc. Wanneer de gevolgen van onderhavig voorstel concreter worden, zou het goed zijn om een groep van gemeenten, provincies en het Rijk als klankbord in te stellen om in beeld te krijgen wat deze richtlijn op lokaal niveau, in vervoersregio's en voor de nationale overheid (onder andere financieel) zou betekenen.

c) Financiële consequenties (incl. personele) voor bedrijfsleven en burger

Mogelijk zijn er financiële consequenties voor bedrijfsleven en burgers. Er is meer informatie nodig over de kosten van het voorstel voor burgers en bedrijfsleven.

d) Gevolgen voor regeldruk/administratieve lasten voor rijksoverheid, decentrale overheden, bedrijfsleven en burger

Het kabinet verwacht weinig gevolgen voor de regeldruk voor burgers. Voorstelbaar is dat het voor burgers makkelijker wordt om toegang te krijgen tot diensten en goederen. Ten aanzien van gevolgen voor

regeldruk/administratieve lasten voor overheid en decentrale overheden, zie onder 5b. Nog niet duidelijk is wat de regeldrukgevolgen zullen zijn voor het Nederlandse bedrijfsleven.

e) Gevolgen voor concurrentiekracht

Het harmoniseren van toegankelijkheidsvereisten heeft in potentie positieve gevolgen voor de concurrentiekracht van het Nederlandse bedrijfsleven, omdat het de toegang tot buitenlandse markten vergemakkelijkt. Om deze potentie te benutten is het van belang dat de wijze van harmoniseren niet leidt tot meer regeldruk, belemmeringen en/of administratieve lasten.

6. Implicaties juridisch

a) Consequenties voor nationale en decentrale regelgeving en/of sanctionering beleid (inclusief toepassing van de lex silencio positivo)

Nationale en decentrale regelgeving zal in overeenstemming moeten worden gebracht met de verplichtingen die voortvloeien uit deze richtlijn. Dat betekent dat naar verwachting onder meer wetgeving betreffende de in de richtlijn opgenomen groepen van producten en diensten (inclusief aanbestedingen) moet worden aangepast.

b) Gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen, incl. NL-beoordeling daarvan

Het voorstel bevat geen gedelegeerde bevoegdheden voor de Commissie. De aan de Commissie toegekende uitvoeringsbevoegdheden (vaststelling technische specificaties, artikel 14) zijn toereikend en op zijn plaats. De uitvoeringshandelingen worden vastgesteld via de onderzoeksprocedure (artikel 5 van de Comitologieverordening nr. 182/2011). Dit maakt een directe betrokkenheid van de lidstaten bij de technische discussie en het hierop volgende besluit mogelijk. Nederland beschouwt dit als zeer wenselijk. Het voorstel voorziet niet in gedetailleerde uitvoeringsvoorschriften. Indien blijkt dat deze toch nodig zijn met het oog op de werking van de interne markt, voorziet het voorstel in een grondslag voor uitvoeringsmaatregelen. Dit onderstreept het belang van een nadere beoordeling of het voorstel een noodzakelijke, proportionele en effectieve maatregel is om de toegankelijkheid te bevorderen.

c) Voorgestelde implementatietermijn (bij richtlijnen), dan wel voorgestelde datum inwerkingtreding (bij verordeningen en besluiten) met commentaar t.a.v. haalbaarheid

De voorgestelde richtlijn bevat een implementatietermijn van 2 jaar voor het aannemen en publiceren van de noodzakelijke wijzigingen in regelgeving. De betreffende bepalingen moeten uiterlijk 6 jaar na inwerkingtreding van de richtlijn van kracht worden. De termijn van twee jaar wordt als zeer kort beschouwd. Dat de verplichtingen pas 6 jaar na de vaststelling van de richtlijn gaan gelden, doet hier niet aan af. Bedrijven en overheden hebben immers die 4 jaar overgangstermijn hard nodig om de nodige aanpassingen door te voeren.

d) Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling

Het voorstel bevat een evaluatiebepaling. Vijf jaar na inwerkingtreding van de richtlijn, en elke vijf jaar daarna, brengt de Commissie verslag uit aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en

Sociaal Comité en het Comité van de Regio's over de toepassing van de richtlijn. Nederland acht deze bepaling wenselijk.

7. Implicaties voor uitvoering en/of handhaving

Ten aanzien van de implicaties voor de uitvoering en of handhaving in Nederland zal nog een nadere analyse nodig zijn voor de desbetreffende producten en diensten. Ter illustratie kan de Belastingdienst worden genoemd. Digitalisering is een speerpunt van de Belastingdienst. Op dit moment toetst de Belastingdienst zijn online dienstverleningsproducten aan specifieke webrichtlijnen. De Belastingdienst is transparant over de mate waarin voldaan wordt aan deze webrichtlijnen door op de website van de Belastingdienst tekst en uitleg te geven hoe aan de webrichtlijnen invulling wordt gegeven. Voor de huidige portals en apps van de Belastingdienst geldt dat ze ook voldoen aan de eisen van het keurmerk «Drempelvrij». Voldoen aan de eisen van drempelvrij is een van de vereisten van de rijkshuisstijl. De bestaande webrichtlijnen zullen moeten worden aangepast aan de voorgestelde Richtlijn. Mogelijk zal dit ook – indirect door de mogelijk gewijzigde webrichtlijnen – gevolgen hebben voor de online dienstverleningsproducten van de Belastingdienst. Ten aanzien van handhaving kan de ILT worden genoemd. ILT is een markttoezichtautoriteit. Voor handhaving m.b.t. treinvervoer is dat een logische keuze. Anderzijds moet ook gelet worden op handhaving van reeds bestaande regelgeving op dit punt; er moet geen woud aan handhavende instanties ontstaan.
Op het gebied van audiovisuele diensten en bijbehorende apparatuur is onduidelijk wat de reikwijdte is van deze richtlijn en hoe die zich verhoudt tot verplichtingen voor omroepen en *video on demand* aanbieders op grond van de Audiovisuele Mediadiensten Richtlijn. Daarnaast is het niet duidelijk of de richtlijn inderdaad ziet op «elektronische boeken» of op het apparaat waarop het boek gelezen wordt.

8. Implicaties voor ontwikkelingslanden

Er zijn geen implicaties voor ontwikkelingslanden.